

EL FEDERALISMO ACOTADO

En los capítulos anteriores buscamos explicar qué elementos tiene la concepción federalista que nos puedan ayudar —y cómo— en nuestra tarea de construir una teoría de la justicia en las relaciones internacionales. Nos podemos preguntar si esto resulta suficiente para lograr nuestro propósito y la respuesta es que no existe nada inherente en el federalismo que por sí mismo asegure que las soluciones a las que se llegue en un proceso de negociación sean justas, lo cual constituye el objetivo principal de este trabajo. Lo único que se garantiza es que los intereses de todos los actores serán tomados en cuenta, pues el federalismo no puede, por sí mismo, considerarse un mecanismo que promueva respuestas liberales o conservadoras ante los problemas.

Al repasar algunas posturas sobre la globalización, hemos observado que Roger Scruton afirma que al juntar la globalización con la comunicación instantánea se produce una organización global. Este tipo de organizaciones no establecen su sede en ninguna jurisdicción soberana particular ni reconocen ninguna ley territorial. En su opinión: “[...] se trata de un efecto desafortunado ocasionado por nuestra adicción a la libertad” (Scruton, 2002: 127). Considera que son precisamente estas organizaciones las que le asfaltaron el camino al terrorismo internacional. Algunos grupos terroristas han aprovechado la libertad con la que se pueden realizar movimientos financieros sin supervisión y sufragar sus ataques en los propios países que proponen dicha libertad.

En contraste con esta visión, David Held desarrolló una fascinante teoría de la democracia en el nuevo contexto de la globalización (Held, 1995: 18) y piensa que para que el sistema democrático siga existiendo en el nivel nacional, entendiéndolo por ello que se otorgue la máxima importancia a las relaciones sociales e institucionales en ese nivel, resulta imprescindible una democracia internacional cosmopolita (1995: 23).

En un tenor similar, nuestro modelo de democracia internacional reconoce que la consolidación de los regímenes democráticos nacionales y de las relaciones internacionales democráticas es absolutamente necesaria para asegurar una convivencia justa entre las naciones; sin embargo, ello no quiere decir que todos los países deban de ser democráticos para que puedan existir relaciones internacionales justas,

como lo postula John Rawls. El mecanismo que proponemos permitirá un proceso progresivo en el que las democracias se reforzarán gradualmente unas a otras en el contexto global, porque hasta ahora el sistema democrático es la herramienta más eficiente para conocer los deseos de la población.

En nuestra opinión, la democracia y el federalismo son los dos principios que deben apuntalar la arquitectura de nuestro plan global del futuro. Si aspiramos a que la justicia predomine en las relaciones internacionales, debemos trasladar el principio político de la igualdad, intrínseco al federalismo en el nivel nacional, a la esfera global, para así estar en condiciones de establecer la igualdad de derechos para todos los países, del mismo modo que la Carta de las Naciones Unidas reconoce la igualdad jurídica de los Estados. Ahora bien, dicho principio debe aplicarse verdaderamente, porque sabemos que la ONU no ha sido capaz de generar un consenso en torno a la igualdad de las partes. El Consejo de Seguridad incluye a cinco miembros permanentes: Estados Unidos, Francia, Alemania, China y Rusia, los cuales detentan el mayor poder. En realidad, todos los demás países giran en torno a las posiciones de estas potencias.

Hasta ahora, ni Estados Unidos ni el resto de las grandes potencias se han convencido de los beneficios de aceptar una igualdad verdadera entre las naciones; por el contrario, en Estados Unidos hay mucha suspicacia acerca de este “supra Estado” que sólo perjudicaría a su país al reducir la soberanía de su gobierno. Múltiples voces estadounidenses se han manifestado en contra del pago de las antiguas deudas que tienen con la ONU: ¿por qué otorgar mayor poder económico a una megainstitución que sólo existe para limitar el poderío de Estados Unidos?

En relación con el papel del federalismo en las relaciones internacionales, Daniel Elazar piensa —a diferencia de muchos autores— que con la globalización la heterogeneidad tiende a acentuarse en lugar de desaparecer; por lo tanto, una “revolución internacional federalista” podría aportar el marco necesario para un orden mundial que ayude a expresar mejor los intereses de los diversos grupos lingüísticos, étnicos y culturales. Ello sería posible porque el federalismo ofrece una vía propicia para equilibrar lo grande con lo pequeño (Elazar, 1990: 149).

El marco teórico del federalismo supone la existencia de dos niveles o ramas del gobierno: el federal y el estatal, dotados ambos de su propia soberanía. En la discusión sobre el federalismo, el dilema fundamental consiste en definir si uno u otro nivel, el del gobierno federal o el de los locales, es superior al otro. Algunos sostienen que son los estados los que detentan el verdadero poder, porque el contrato mismo emana de su decisión. Otros piensan que la fuerza del sistema reside principalmente en el gobierno federal, ya que su principal objetivo es construir la unidad. Una tercera posición sustenta que la soberanía la comparten de manera equitativa ambos niveles del gobierno y que dentro del pacto federalista las instituciones

locales y federales mantienen un diálogo permanente para proteger los derechos individuales (Shapiro, 1995).

Sin duda, la concepción más avanzada del federalismo no contempla la idea de conflicto entre ambas entidades políticas ni concibe que se establezcan relaciones de suma cero entre ellas. Por el contrario, entiende la relación entre los dos niveles como un proceso de negociación en el que ambos pueden obtener ventajas o quedar satisfechos; en el que los costos, beneficios y obligaciones de las dos partes son tomados en cuenta para alcanzar una mejor situación (Elazar, 1984). Existe la aspiración permanente de lograr el consenso y, con ello, de construir una voluntad general (Guillén, 1999: 27).

El contrato en el federalismo

Como ya mencionamos previamente, la idea del federalismo contiene implícitamente la noción de contrato, entendido como un acuerdo mediante el cual al menos dos partes adquieren obligaciones mutuas entre sí. Para Pierre Joseph Proudhon, el conflicto entre la libertad y la autoridad se resuelve a través del federalismo (Proudhon, 1977: 118). El pacto federalista es distinto del que defendían los contractualistas, en el cual se cedían todos los derechos. En el caso del federalismo las partes se reservan ciertos derechos propios; por ello pensamos que esta concepción resulta muy útil para el orden internacional, en el que se pactan acuerdos muy concretos, sujetos a revisión.

Los contractualistas no admiten que realmente existió un pacto original y que es posible señalar un momento histórico concreto en el que fue adoptado. Más bien, presentan el argumento plausible de un contrato perfectamente concebible que implica el consentimiento de las partes; sin embargo, el deseo de cooperar, implícito en la idea de acuerdo, también es indispensable para establecer un nuevo tipo de relaciones internacionales.⁵⁵

Pluralismo en vez de unanimidad

Tal como ya lo hemos expresado en páginas anteriores, en lugar de homogeneizar la globalización ha puesto de relieve la diversidad. Hemos subrayado que el reconocimiento de las diferencias entre las partes que se unen para formar un todo es una ca-

⁵⁵ Un caso fascinante es el de la Comunidad Europea, cuyo pacto no sólo toma en cuenta los intereses locales, sino también los más amplios de toda la región. La idea subyacente es que cuando se beneficia la región en su conjunto lo mismo ocurre a todos sus miembros, los pequeños y los grandes.

racterística enraizada en el federalismo, que no intenta conseguir que todos sus elementos sean iguales para resolver sus conflictos.⁵⁶ Aún más, estamos de acuerdo con Sarah F. Liebschulz, quien afirma que la diversidad no sólo es compatible con el federalismo, sino que le es esencial (Liebschulz, 1991).

Para que el federalismo se convierta en un arreglo necesario tienen que existir diversos intereses, pues de lo contrario no habría necesidad de negociar. Otro atributo muy atractivo es que se configura como una especie de almacén que se adapta al cambio (Rakove, 1997); es decir, el resultado nunca se da por sentado. Conforme cambian las circunstancias, el mecanismo continúa operando, nunca envejece. No se trata de una meta que hay que alcanzar, sino de un proceso que ayuda a solucionar los desacuerdos en cualquier sitio y tiempo.

Para que la justicia impere en el contexto internacional es una condición sine qua non la instauración del federalismo en este ámbito, debido a que sus principios intrínsecos ofrecen la mejor arquitectura para construir relaciones internacionales justas. Es un mecanismo a través del cual, en principio, resulta relativamente sencillo encontrar soluciones a la diversidad de posiciones, pues reconoce la diferencia, y anticipa el conflicto, las disputas y la oposición. Presuponer que en cierto tipo de regímenes políticos las personas comparten los mismos intereses y siempre actúan de forma altruista sería adoptar premisas muy duras y, por lo tanto, dificultaría que nuestras conclusiones fueran aceptadas.

La mencionada concepción federalista que dicta que cuando el gobierno federal negocia con uno local ambos deben ser considerados iguales será fundamental para nuestra construcción teórica. La instrumentación del federalismo entre Estados-nación tendría la ventaja de que el poder no emana desde arriba sino que se neutraliza de forma horizontal (Beck, 1998: 189). El objetivo esencial de un sistema de justicia en este ámbito debe ser llevar esos derechos hasta sus últimas consecuencias, ignorar las diferencias y considerar a las partes como esencialmente iguales, independientemente de su verdadero poderío. Podemos preguntarnos: ¿por qué los Estados hegemónicos habrían de hacer algo así?; ¿por qué no construir enormes muros proteccionistas, en todos los sentidos, y olvidarse de todos los demás países?

La globalización afecta no sólo los aspectos financieros y migratorios. Los problemas recientes han adquirido también características específicas. Como ya mencionamos, la contaminación, el narcotráfico, las pandemias, el comercio, los sistemas financieros y el crimen organizado requieren, nos guste o no, de soluciones conjuntas que necesitan acuerdos. Las posiciones unilaterales no son tan efectivas; el consenso y las responsabilidades compartidas resultan de mayor productividad porque

⁵⁶ Tonatiuh Guillén sostiene que el federalismo no intenta erradicar la pluralidad, ya sea territorial, étnica o lingüística (Guillén, 1999).

los problemas globales tienen impactos comunes que trascienden las fronteras. Es la razón por la cual nuestro modelo se vuelve aún más necesario, ya que como seres racionales no deseamos un mundo anárquico, sino un contexto internacional en el que podamos encontrar soluciones a los problemas compartidos que no podemos eludir, con el fin de encarar lo que Ulrich Beck llama nuestro “destino global” (Beck, 1998: 131).

Resulta curioso que pese a la multiplicación de las conexiones entre países no nos hayamos vuelto más parecidos, sino que, paradójicamente, las diferencias se han acentuado. Huntington afirma que estas conexiones refuerzan e intensifican las diferencias entre civilizaciones, aumentando las posibilidades de que ocurran conflictos (Huntington, 1996: 227).

El proceso de globalización ha vinculado estrechamente la política nacional y la internacional (Putnam, 1993: 359) y se ha incrementado enormemente el número de actores que participan en el contexto internacional, lo que a su vez ha elevado la complejidad de las relaciones. Algunas veces, los gobiernos locales entablan relaciones directas con otros países o con organizaciones no gubernamentales (ONG) y tienen mayor contacto con ellos que con los demás estados de su propia nación.⁵⁷ En el nuevo escenario, las corporaciones transnacionales y las instituciones financieras internacionales son actores que también participan en el contexto global.

Siempre es preciso tomar en cuenta los anhelos de los grupos lingüísticos, culturales y étnicos que activamente buscan el reconocimiento de su diferencia y singularidad. El federalismo permite conformar un caleidoscopio de intereses (Elazar, 1990: 149). El pacto federalista debe considerarse como un diálogo o una negociación constante entre las instituciones locales y las federales, una de cuyas principales finalidades es proteger los derechos individuales. Este es el marco que nos permite superar las diferencias (Shapiro, 1995).

Es posible trascender el juego de suma cero mediante la búsqueda de una posición intermedia que interprete la relación entre las dos partes como una negociación en la que ambas ganan y pierden un poco, pero quedan satisfechas. Se trata de una negociación que toma en cuenta los costos y beneficios de ambas partes, con el fin de alcanzar una mejor situación (Elazar, 1984). Cuando menos existe el firme propósito de llegar a una postura intermedia o intersección entre ambas posiciones, para construir algo similar a lo que Jean Jacques Rousseau llamaba la *voluntad general*, que no es otra cosa que un consenso mucho más rico que la mera suma de los intereses (Guillén, 1999: 27). El federalismo puede entenderse, entonces, como una especie de escudo que se puede aplicar a diferentes circunstancias (Rakove, 1997); no obstante, todavía nos encontramos muy lejos de afirmar que toda decisión federalista sea justa.

⁵⁷ Considérese el caso de Quebec con Estados Unidos (Dávalos, 2000: 487-503).

La justicia en el federalismo

Debemos preguntarnos si una toma de decisiones justas queda garantizada por el simple hecho de que los principios del federalismo incluyen los de la igualdad de los participantes, la diversidad de intereses, la negociación entre gobiernos, la existencia de distintas soberanías, la pluralidad, la flexibilidad, la adaptabilidad y los acuerdos y pactos como mecanismos y procesos políticos. Si observamos atentamente el desarrollo contemporáneo de las ideas sobre federalismo en Estados Unidos tal vez podamos responder.

Curiosamente, tanto Lyndon B. Johnson como Ronald Reagan se referían a un “nuevo federalismo” al impulsar sus políticas (Elazar, 1984). La “Gran Sociedad” de Johnson significaba dar apoyos federales a los gobiernos locales, lo cual se realizó, paradójicamente, por una rápida centralización del poder. Por su parte, el nuevo federalismo del que hablaba Reagan era una postura casi opuesta a la de Johnson, pues apoyó la reducción de la ayuda intergubernamental e instrumentó un gran cambio en el equilibrio del poder entre el gobierno federal y los locales. Así, en el marco del federalismo estamos frente a dos posiciones encontradas, una liberal y otra conservadora. Lo que sucede es que ambos ex presidentes enfatizaron cada cual una parte de la teoría del federalismo y encontraron así la retórica para justificar dos distintas visiones del poder y dos concepciones prácticamente opuestas de las políticas públicas (Beer, 1993: 25).

También se ha llevado a cabo una interesante discusión en Estados Unidos acerca de las nuevas tendencias del federalismo. Por una parte, Theodore Lowi sostiene que la reciente orientación de restaurar el poder de los estados a través de los organismos locales debe interpretarse como un viraje hacia la derecha (Lowi, 1998). Esta idea se plantea como la estrategia política más apropiada para facilitar el avance de la globalización y no como un requisito para lograr una mayor democratización, como podría pensarse intuitivamente. Considera que se trata de una maniobra de las grandes corporaciones globales para controlar a los grupos sociales en el nivel local.

El Estado benefactor, que en Estados Unidos históricamente había funcionado como garante de diversas conquistas sociales de distintos segmentos de la población, se consideró un obstáculo durante el periodo globalizador del desarrollo internacional; y el Estado nacional se vuelve obsoleto debido a su gran crisis fiscal. Lowi argumenta que lo que necesitan las grandes corporaciones es un mayor control directo sobre los grupos sociales y, por ello, defienden la restauración del poder político de los estados. Es un hecho probado que estos últimos transfieren el poder al sector privado, el cual incluso lleva a cabo funciones de control.

Las corporaciones multinacionales son más poderosas que los gobiernos locales, lo cual resulta más conveniente para un determinado tipo de desarrollo. Por ejemplo,

los gobiernos locales suelen reducir las restricciones ecológicas con el fin de atraer mayores inversiones. Las presiones que ejercen las grandes multinacionales sobre dichos gobiernos cuando los amenazan con emigrar a otras regiones tienen la intención de lograr más beneficios de los normales y casi siempre lo consiguen.

Lowi piensa que las pequeñas comunidades son, históricamente, más conservadoras y tienden a oponerse a los avances sociales de los diferentes grupos de la población. Considera al Estado benefactor como la organización política más vanguardista debido a que obliga a los gobiernos locales a proteger los derechos civiles, lo que se puede ejemplificar con el caso “Brown *versus* Board of Education”, mediante el cual el gobierno federal promueve la integración racial a través de la educación.

De manera similar, Paul Peterson sostiene que el Estado central ha sido el principal promotor de los avances sociales en materias como distribución y derechos humanos y que, por lo tanto, es un error cederle el control de estas prestaciones sociales a los estados (Peterson, 1995: 7). De acuerdo con él, los avances sociales están retrocediendo en el ámbito local, en donde se lleva a cabo una especie de competencia “por llegar al último”, una suerte de concurso entre estados para ver cuál obtiene el nivel social más bajo. En su opinión, las provincias no cumplen con las funciones que les corresponden, e incluso reducen deliberadamente las prestaciones y los servicios sociales con el objeto de bajar los impuestos y así atraer inversionistas.

En contraste, Charles Sabel critica la creencia de que un gobierno federal fuerte o bismarckiano, como lo llama, es la entidad que mejor interpreta los deseos de los individuos. En un importante artículo, recuerda algunos interesantes experimentos locales en la obtención de avances sociales. Sostiene que no debemos cerrarnos a la posibilidad de que surjan nuevas formas de asociación ya que, en su opinión, la genialidad del federalismo republicano reside en los acuerdos institucionales que se realizan en su interior, gracias a los cuales se protegen tanto los intereses locales como los nacionales (Sabel, 1998). Incluso podríamos afirmar, siguiendo su línea argumentativa, que en última instancia los cambios surgen en el nivel local, aunque después sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nivel federal, la institución que los promueva en todos los estados, incluso en los más conservadores.

Otros autores describen al federalismo de manera mucho más positiva; algunos incluso subrayan que los movimientos populares de alcance global son laboratorios en los que se desarrollan ideas, por ejemplo, para proteger el medio ambiente. También se ha interpretado el retorno hacia el enfoque local como una respuesta ante la crisis de legitimidad del Estado benefactor (Acherman *et al.*, 1998).

John Ferejohn y Barry R. Weingast sostienen que el gran crecimiento del Estado benefactor y su posterior fracaso para resolver los problemas sociales ocasionaron que un importante número de académicos y políticos promoviesen un fortalecimiento del federalismo, de modo tal que los gobiernos locales, funcionando como

laboratorios de ideas, pudieran llegar a proponer incluso mejores soluciones que el gobierno federal (Ferejohn y Weingast, 1997). En contraste, otros autores opinan que, en ciertas ocasiones, los gobiernos locales pueden dejar de proporcionar servicios importantes; por ejemplo, para recortar el déficit estatal dejan de proveer recursos para los programas sociales. En otras palabras, para algunos analistas funciona mejor el gobierno federal y para otros el local.

Los argumentos que presentan ambas posiciones son extremadamente interesantes y atractivos, tanto los que consideran que el gobierno federal tiene una mayor vocación y más amplias posibilidades de proteger los intereses de los menos privilegiados, como los que sugieren que más bien son los experimentos locales los que satisfacen de forma más óptima los intereses no dominantes, como pueden ser los ecológicos, así que es pertinente preguntar: ¿representa mejor el nivel local las virtudes del federalismo o es el gobierno central el que lidera los grandes avances sociales?

Sostenemos que no existe nada intrínseco en el federalismo que asegure que se tomará una u otra posición frente a los conflictos. Tanto el gobierno federal como los locales pueden distorsionar las buenas intenciones del federalismo. Del mismo modo, desde una perspectiva internacional, resulta muy probable que el conflicto sea una situación constante entre los grupos de Estados soberanos federados.⁵⁸ La paz perpetua no se alcanzará simplemente por la adopción del federalismo; sin embargo, como hemos mencionado, dicho sistema proporciona un marco político y legal que la posibilita. Para garantizar que se obtengan avances sociales en lugar de meras confrontaciones se requiere de una práctica política orientada a alcanzar una paz duradera y que aspire a la justicia social. Por ello pensamos que el federalismo necesita de un mecanismo especial, de una especie de candado para que internamente se puedan lograr acuerdos verdaderamente justos.

De acuerdo con Immanuel Kant, no existe ningún elemento en el federalismo que por sí mismo nos garantice una paz duradera; sin embargo, afirmamos, aunque el federalismo no sea suficiente, sí es una condición para conseguirla (Kant, 1952: 452-455). Kant veía en el federalismo tanto la solución como el problema. Avizoraba ya la necesidad de una comunidad internacional *federal* y para asegurar la igualdad propuso una ley internacional cosmopolita, que aun cuando es atractiva parecería irrealizable, pues para que las leyes tengan fuerza se necesita de un juez máximo que imponga las penas.

Kant advertía sobre el peligro de crear un Estado global todopoderoso, pero también reconocía que si no cuentan con la fuerza para hacer cumplir las propias leyes los Estados se debilitan. En un tenor similar, Thomas Pogge considera que

⁵⁸ En un primer momento los países se sitúan generalmente en un “estado de naturaleza”, en donde lo central es la lucha por el poder (Rakove, 1997).

para que pueda existir una moralidad cosmopolita se necesita de una soberanía ampliamente dispersa —algo que consideramos una de las características más importantes del federalismo—, con varias unidades políticas, pero sin que ninguna ocupe el lugar del Estado.

En oposición a Roger Scruton, Pogge exhorta a construir lealtades hacia “[...] el barrio, la ciudad, el país, la provincia, el Estado, la región y el mundo entero” (Pogge, 1992: 48-75). En nuestra opinión, lo que realmente propone este autor es una mayor justicia económica mundial, ya que alude a una recaudación global por parte de una institución cosmopolita. Pogge, en definitiva, postula una especie de concepción mínima de los derechos humanos que proscriba los abusos severos y las desigualdades. Lo destacable es que si bien quiere mantener el liberalismo de Rawls, lo que predomina en su teoría es la redistribución y, por tanto, para este autor es más importante la igualdad económica de los países.

Rawls parte de derechos individuales como el de la propiedad privada y hasta el final defiende los derechos liberales. Pogge parte del liberalismo, pero para justificar el impuesto sobre los recursos naturales opta por un derecho comunal que necesariamente entra en conflicto con el de propiedad privada del liberalismo clásico.

Podemos decir que la concepción de federalismo presentada en este libro, que incluye un mecanismo de empatía, algo que consideramos fundamental para nuestros fines, va más allá de la de Rawls o Pogge. El que Rawls excluya a ciertos países en nuestra opinión resta fuerza a su propuesta y dificulta lograr la cooperación, la paz y la justicia entre las naciones. La idea de federalismo de Pogge desdibuja todas las soberanías hablando desde la comunidad, lo local, pero sin reconocer que a pesar de todo ha sido dentro del espacio del Estado-nación donde los individuos han avanzado en gran medida en la protección de los derechos humanos y que no hay nada intrínseco a la visión cosmopolita de un gobierno global que evite la concentración del poder por parte de un súper Estado y que logre que existan instituciones del Estado nacional representativo y democrático que defiendan el avance de los derechos humanos.

El acuerdo internacional: la propuesta

Uno de los objetivos del presente volumen es proponer un mecanismo regulador para la instauración de un federalismo mundial que, con base en decisiones justas, permita alcanzar una mejor cooperación y por tanto esa paz duradera a la que todos aspiramos. Para ello, los Estados federales deben fraguar un acuerdo y haríamos bien en preguntarnos cuál es la lógica que impulsa a los países a aceptar participar en tal acuerdo.

La mayoría de las naciones son gobernadas por la ley del más fuerte lo cual, sin duda, conduce casi inevitablemente a un estado de guerra permanente, parecido al “estado de naturaleza” hobbesiano. La Liga de las Naciones y la ONU no han logrado acabar con el predominio de las potencias globales ni en los hechos ni en las normas.⁵⁹ Vivimos un periodo de gran incertidumbre que inició con el ataque a las torres gemelas de Nueva York. Primero el conflicto de Afganistán y posteriormente el caso de Irak introdujeron en el mundo un ambiente de muerte y destrucción; sin embargo, las naciones están conformadas en su mayoría por hombres y mujeres racionales quienes, sin lugar a dudas, aspiran a superar ese estado de guerra.

El país más poderoso podría alegar que es lo suficientemente fuerte como para eliminar a muchos países pequeños y, en apariencia, no tendría ningún motivo para negociar con nadie ni para fraguar acuerdos, pero no debemos olvidar que incluso el más débil de los Estados-nación tiene la capacidad para dañar al más poderoso de diversas formas; podría, por ejemplo, construir armas nucleares que representarían una amenaza para todos. También recordemos que un solo hombre dispuesto a ofrecer su vida en defensa de su país o sus convicciones puede causar un gran daño al secuestrar un avión, asesinar a un jefe de Estado o a su familia, etcétera. Sin lugar a dudas, enfrentado a este tipo de posibilidades el mundo viviría en una anarquía permanente, situación que las personas deberían, como seres racionales, intentar solucionar.

La posibilidad de que un país o incluso un solo individuo tenga la capacidad de perjudicar a la nación más poderosa del mundo confirma la atemporalidad del estado de guerra de todos contra todos. A pesar de los impresionantes avances tecnológicos en las medidas de seguridad de las naciones, los terroristas logran colocar bombas incluso en las zonas supuestamente más protegidas. Los acontecimientos del 11 de septiembre son una prueba de ello. Algunos terroristas, respaldados por amplias redes de personas y bajos presupuestos, lograron consumir un ataque contra las torres gemelas de Manhattan y el Pentágono. Actualmente, aun con toda la tecnología al servicio de la vigilancia, con la sola existencia de militantes fanáticos suicidas la vulnerabilidad es inmensa.

David Held hace referencia al círculo vicioso en el que se involucran las naciones debido a las amenazas mutuas, que inevitablemente desemboca en una carrera armamentista sin sentido. Por otra parte, todo individuo tiene el deseo de sobrevivir, por lo cual la solución racional para todos —incluso para los países más poderosos que buscan evitar la incertidumbre— es fraguar un acuerdo. Si las naciones actuasen únicamente en favor de los intereses egoístas de sus ciudadanos, el resul-

⁵⁹ David Held describe detalladamente los esfuerzos fallidos de la ONU por controlar los conflictos internacionales, como los que tuvieron lugar en Bosnia y Somalia (Held, 1995: 268).

tado inevitable sería la proliferación de las políticas de defensa nacional, en las cuales los países gastarían todos sus recursos sólo para protegerse unos de otros. Siempre será preferible construir un entorno de certidumbre, algo imposible si se emprende una carrera armamentista.⁶⁰

Incluso para Estados Unidos, el país más poderoso, capaz de sostener dos guerras, una en Afganistán y otra en Irak, en forma simultánea, lo más racional sería intentar establecer acuerdos, porque de lo contrario prevalece la incertidumbre. Constatamos cómo, incluso después de que el gobierno de Irak fuera inicialmente derrotado, los ataques constantes por parte de la población civil y los grupos opositores a las fuerzas de ocupación prolongaron la guerra durante años. Evidentemente, Estados Unidos y su sistema de inteligencia no lograron anticipar la fuerza que llegaría a adquirir esta estrategia de guerrillas de algunos grupos musulmanes. Todos los días el mundo despertaba para leer una nueva nota acerca de otra bomba dirigida a objetivos estadounidenses.

Por todo lo anterior, reiteramos que la negociación y el consenso constituyen la única solución real a los conflictos internacionales, aunque habrá quienes aseguren que esto no ocurrirá inmediatamente; no obstante, la imposición, la agresión o la represión siempre terminan por pasar sus facturas. También comprobamos que aunque el federalismo representa ciertamente un marco fundamental para llevar a cabo las negociaciones entre los países, su sola instauración como la arquitectura institucional internacional no soluciona los problemas entre ellos. No solamente proponemos un federalismo, sino uno con un mecanismo formal e institucional, más allá de la racionalidad que asume Rawls: la empatía, sentimiento que nos asegura que las partes en un determinado conflicto internacional van a quedar satisfechas con el acuerdo al que lleguen pese a sus diferencias.

En el sistema federalista encontramos la “confederación”, entre cuyos objetivos está superar el Estado-nación, que se centra en las asociaciones entre soberanías con los mismos intereses, pero carece de una autoridad máxima que resuelva los problemas y, por tanto, puede regresarse al círculo vicioso de la anarquía; por ello nos hemos ocupado con cierta profundidad del federalismo, aunque éste suponga, en muchas ocasiones, la emergencia de un gobierno cosmopolita por encima de las propias soberanías y con autoridad para dirimir los conflictos.

Proponemos, por tanto, un federalismo que, aunque aspire a superar los obstáculos del Estado-nación, asuma su existencia y a la par que analice sus defectos también pondere sus virtudes y aportaciones a los ciudadanos.

⁶⁰ David Held formula diversas advertencias acerca del círculo vicioso de la desconfianza mutua entre los países, que motivados por el miedo deciden militarizarse (Held, 1995: 54).

Robert Dahl dice que las personas pueden actuar por intereses particulares o no, y son capaces de identificarse con otras. Nuestra genética nos permite ser empáticos, ponernos en los zapatos de otros, lo cual nos ayuda a cooperar para construir organizaciones e instituciones, pero es una empatía limitada, pues no podemos profesar el mismo amor y afecto que sentimos por quienes están en el centro de nuestras vidas, como nuestras familias. Si sufriéramos con la misma intensidad por todos los seres humanos nuestra vida sería insoportable (Dahl, 2006: 42). Este pensador también critica que Rawls conceda demasiado peso a la racionalidad como vía hacia la justicia y que no incluya la pasión o los sentimientos, como la empatía.

Martha C. Nussbaum, en un libro sobre por qué el amor importa para la justicia, argumenta que los políticos liberales están en contra de la educación emocional porque piensan que puede propiciar una imposición del Estado o la limitación de la libertad de pensamiento, así que propone imaginar formas en las que las emociones pueden apoyar los principios básicos de la cultura política sobre los cuales hay un consenso, y concluye que el amor y la empatía imaginativa son necesarias para las sociedades que realmente aspiran a la justicia. Agrega que la libertad de disentir no está amenazada por una retórica dirigida a alcanzar las metas más queridas de la sociedad (Nussbaum, 2013: 380-390) y aclara que más que oponerse a Rawls complementa su teoría de la justicia.

Consideramos que en un nivel nacional, en la propia arquitectura de la situación hipotética, Rawls logra plantear de tal forma las condiciones que no requiere incluir la empatía para beneficiar a los menos privilegiados y precisamente mediante su segundo principio obliga a los miembros de la sociedad a optar por políticas que beneficien a quienes están en desventaja, de tal manera que las instituciones deben encarnar este segundo principio.

Ahora bien, planteamos que, en el nivel internacional, a la racionalidad hay que agregar emociones y pasión si queremos realmente propiciar relaciones más equitativas entre los países. Es necesario que sus líderes experimenten cierta empatía para poder alcanzar acuerdos benéficos para las partes, independientemente de su poder real.